

平成30年度第2回 仙台市総合教育会議 議事録

日 時 平成30年8月3日（金）10：30～11：45

場 所 仙台市役所本庁舎2階第3委員会室

出席者 仙台市長 郡 和子
仙台市教育委員会 教育長 佐々木 洋
仙台市教育委員会 委員 吉田 利弘
仙台市教育委員会 委員 齋藤 道子
仙台市教育委員会 委員 加藤 道代
仙台市教育委員会 委員 花輪 公雄
仙台市教育委員会 委員 中村 尚子
仙台市教育委員会 委員 里村 正治

次 第

1. 開会
2. 協議
(仮称) 仙台市いじめの防止等に関する条例骨子案について
3. その他
4. 閉会

1 開 会

○事務局 皆様、お集まりいただきましてありがとうございます。平成30年度第2回仙台市総合教育会議を開会いたします。

それでは、この会議を招集いたしました市長よりご挨拶を申し上げます。

○郡市長 お暑い中、そして大変お忙しい中をご参集いただき、ありがとうございます。

今年2回目の総合教育会議でございます。前回、5月の会議のときにはいじめ対策につきまして、また、体罰の根絶について忌憚のないご意見をいただきました。委員の皆様のおさまざまなお立場からのご意見もお伺いして、私といたしましても改めてこの間の取り組んできた施策や、あるいはさまざまな取り組みをもう一度見つめ直して、何よりも市内の子どもたちの夢や希望がかなうような、生き生きと学べる教育環境をしっかりとつくっていかなくてはいけないという思いを強くしたところでございます。

本日は、本市の最重要課題と私自身申し上げてまいりましたいじめの問題につきまして、その条例の骨子案を議題といたします。委員の皆様にはあらかじめ骨子案をご覧いただいておりますが、本日はさまざまなご意見をお聞かせいただけるよう、どうぞよろしくお願い申し上げます。

2 協 議

(1) (仮称) 仙台市いじめの防止等に関する条例骨子案について

○事務局 それでは、以降の進行につきましては、市長にお願いをいたしたいと存じます。

○郡市長 それでは、会議に当たりまして今日の議事録でございますが、教育委員会側の署名委員として加藤委員を指名させていただきますので、よろしくお願いいたします。

それでは、協議に入らせていただきます。今日の議題は1件でございます。(仮称) 仙台市いじめの防止等に関する条例骨子案についてであります。

いじめ対策につきましては、いじめ防止対策推進法に基づきまして、各自治体や教育委員会、そして学校が具体的な施策を実施しているところでございます。私といたしましては、教職員への意識の浸透、それから、保護者の皆さんや地域の方々との連携など、本市独自の取り組みを条例に明確にすることによって、法律と相まってより一層本市のいじめ防止等対策を効果的に進めていきたいと考えているところでございます。

本日は条例に盛り込むべき項目などを整理いたしました骨子案を資料として配付して

おります。

子どもたち一人一人の自己肯定感ですとか自己有用感を高めることができるような環境づくり、そしてまた、地域ぐるみで子どもたちを見守る意識の醸成など、いじめを防ぎ、子どもたちを健やかに育むために必要となる項目を盛り込んだものでございます。

既に委員の皆様にはこの内容をしっかりとお読みいただきまして、ご意見をおまとめいただいているものと思いますので、資料の説明につきましては省かせていただきまして、早速皆様からご意見をお聞かせいただきたいと考えております。

では、総括的・全体的な意見や条例の制定理由や特徴などを踏まえた基本的な考え方に対するご意見をまず伺わせていただきたいと思います。

吉田委員からよろしくお願ひ申し上げます。

○吉田委員 今、市長がおっしゃったように本来ならば条例制定に関する総括的、全体的な意見を申し上げるべきですけれども、どうしても具体的な内容ということで、各論にも入り込んだ意見であるということをお許しいただきたいと思っております。

まず、この条例を見て初めに考えたことは、子どもにとってのこの条例の位置づけということです。この条例に児童生徒をどのようにかかわらせることができるかということをお許しいただきたいと思っております。子ども意識の外に存在する条例であれば効力を発揮するのではなくなると考えたのです。当事者となる子どもの自覚を促す条例であってほしいということをお許しいただきたいと思っております。

言葉を変えますと、一人一人の児童生徒にこの条例を自分のこととして受けとめさせたいという強い思いがあります。といいますのは、とにかく子どもたちに係る教育問題については大人は必死に考えます。一方、当事者となる子どもたちはいつも蚊帳の外に置かれているという例が決して少なくはないわけです。この条例を通して子どもたちのいじめ防止の意識化をさらに図って、ともに取り組むことができれば、その効果は確かなものになるのではないかと考えております。

具体の条例案に触れてしましますが、7ページの6になりますけれども、児童生徒の心構えについて位置づけていくというのは賛同いたします。ただ、子どもたちに皆さんのことなのでしっかり受けとめようという、強いメッセージにするためには、その内容をさらに検討する余地があるのかなと思っております。

さらに具体的な内容になりますが、条例と子どものかかわりでもう1点ございます。

それは、学校のいじめ防止基本方針を策定するわけですが、これに児童生徒をもっと積極的にかかわらせていいのではないかという気持ちがあります。

6 ページの5になりますけれども、市立学校の基本方針の項目において、策定の際は P T A や保護者等の意見を聞くものとするがありますが、児童生徒の意見を聞くことについては努力目標的な扱いというところがあります。このいじめ防止ということを見聞する児童生徒にとって他人にさせないためにも、私はしっかりと参画させるべきと思っています。

小学1年生という小さな子どももいますけれども、方法によっては彼らだって参画させることができると思います。また、次の項目に周知ということがございますが、ここには全く児童生徒への周知がありません。これこそ児童生徒も一緒に考えるという意味で周知させるべきと思っています。

もう1つは、大人の言動といじめの発生との関係でございます。このことについては条例に明文化するのは非常に難しいことだと思いますが、我々大人がしっかりと認識しておかなければならないことがあると思います。それは家庭や学校での大人の言動と子どものいじめ、そして、学校、家庭、地域社会と子どものいじめという、そのいじめの発生の因果を限定化するということが本当にいいのだろうかということです。これは、本当にこの中だけでいじめについて考えていいのでしょうかということに結びつくわけです。

以上です。

○郡市長 ありがとうございます。重要なお指摘をいただきました。

まず、子どもたちというのはやはり愛されて、保護されて、心身とも健やかな成長が保障される存在であるということ。この条例は子どもたちに向けて、子どもたちのためにつくるということをまず第一に考えていきたいと思っていますところでもあります。

それから、子どもたちの意見を聞くべきであるという指摘もございました。今、パブリックコメントをさせていただいておりますが、子どもたちにも意見を聞くということはとても重要だと考えておまして、この後は直接子どもたちにお話を聞く機会も設けさせていただく予定になっております。

また、大人の言動といじめとの関連について条例に明文化することは難しく、いじめ発生の因果を限定することに危惧を覚えるという指摘もございました。確かにいじめに至る背景というのはさまざまな要因があるだろうと思っています。ご指摘の点

についても慎重に考えていかねばならないと受けとめさせていただきました。ありがとうございます。

では、次に里村委員、お願いいたします。

○里村委員 私の方からも幾つかご意見申し上げたいと思います。

1つは、条例の目的を明確にするということです。法律上の児童生徒によるいじめの防止ということ、生徒に限定することなく、仙台市の条例は学校、教職員、保護者、地域住民、関係機関、全部を巻き込んだ条例にするのがいいのではないかと思います。

その理由としては、条例制定の狙いが仙台市民にとってわかりやすくする必要がある、あるいは、子どものいじめの問題だけだと限定的に解釈されない工夫が必要だろうと思います。そして、だから仙台はこういう条例をつくったんだとみんながわかりやすく納得できるように工夫する必要があると思います。

この考え方の延長から言うと、条例は決して罰則規定などが前面に出るのはまずいと思います。こういうことをすると罰則がどうだというようなことを書き連ねた条例に決してなつてはいけません。そうすると一般の市民や保護者からの納得は得られないだろうということです。

それから、いじめに関しては、いじめの防止と、早期発見、早期対応と3段階にあるわけですが、一番重点に置くべきは防止です。起きた後、発見をして、それから対策を打つというのではなくて、いじめが起こらないようにする、そこに知恵を出して、そこに重点を置いた条例にすべきではないかと思います。

そして、いじめ防止に重点を置くということになると、対象を児童生徒に絞ってはいけません。地域社会も含めて、保護者も学校も関係者も含めて、そういうトータルとしてのいじめ防止を前面に出す条例にしたらいのではないかと思います。

それからもう1つは、今骨子案に条例の特徴が幾つか議論されています。あれは非常に有効な議論だと思いますので、仙台市の特徴として取り出したものをどう落とし込んでいくかということに知恵を出したらいいと思いますが、これを考えると、全て条例になじむものばかりではないので、あわせて今あります市のいじめ防止基本方針の見直しをしなければいけないと思います。

今は条例がないなかで、仙台市のいじめ防止基本方針というものがあります。条例はそれの上位規定ですから、その上位規定と下位規定の位置づけも整理しなければなりません。条例をつくる時には市の基本方針の見直しを避けて通れないと思いますの

で、むしろ積極的に見直して、例えば今議論されている条例の特徴などを組み込んでいけばよいと思います。

したがって、条例をつくと同時に市の基本方針の見直しをすることが必要であり、条例との関係の整合性、連関をとるという意味での見直しがマストではないかと思えます。逆に言いますと、条例をつくるということは非常にいい機会です。なぜなら今ある市のいじめ防止基本方針についてもう1回見直しをするチャンスではないかという位置づけであります。

それから、基本理念ですが、今骨子案に書かれている基本理念はAに加えてBという形になっています。法律で決めたこととそうでないことに分けているからだと思いますが、私が読むと冗長感が否めないところがあります。

基本方針については簡潔な言葉できちっと誰もが覚えられるようにしておかなければいけないと思います。これは市民の皆さんの納得を得る、理解を得るというためにも、基本方針についてはもう一度、みんなが暗記して覚えられるぐらいの数にして、文章も短くした方がいいと思います。

これはむしろ基本方針としてどれを残して、どれを捨てるかという、その作業自体に価値があると思います。漏れてはいけないと言ってたくさん書き込むよりは、簡潔にいいものだけを残す。そして、書き切れない部分はまた下位規定に落としていくようにしてみてもどうかということです。

市の条例の特徴としては、児童生徒にだけ絞るのではなくて、学校、教職員、保護者、地域住民あるいは関係機関の皆さんを包摂したような、そして、条例が発表になったときに保護者の方が「仙台市が条例をつくらうと言っていたのはこういうことだったんだ」と、初めて読んだ方が納得していただけるようなもので初めて合格点がつくと思います。

最後に、今条例骨子案をもとにいろいろ議会も含めて、あるいはパブリックコメントも含めて意見をいただいているわけですが、そろそろ条例そのものの素案づくりに着手すべきではないかということです。条例の骨子案は条例の体系をなしていませんので、条例の素案づくりに早期に着手することを提案したいと思います。

以上です。

○郡市長 ありがとうございます。

吉田委員も里村委員も、条例をつくることについては賛同いただけた上でのお話であ

ろうと理解いたしました。

その上で、今の里村委員のお話のとおり、やはり広く多くの市民の皆様のご理解を得ながらやっていくことが重要だと認識をしております。幅広く多くの皆様からご意見を頂戴しながら具体的な策定段階に入らせていただこうと考えているところでございます。

また、いじめの未然防止が重要だというご指摘でございました。まさにそのとおりでございまして、罰則規定などが取り上げられることが多くありますが、説明に当たっては十分にこの点に留意した上で取り組んでまいりたいと思います。

それから、基本方針との関係ですけれども、おっしゃられるようにこの条例ができた暁にはこの基本方針も見直していくことになろうかと思っております。あわせて進めてまいりたいと思います。

いずれにいたしましても、何を思ってこの条例をつくるのかということを広く市民の皆様と共有しながらやっていくという御意見は、私も重要だと思っておりますので、なおそのように努めてまいりたいと思います。どうもありがとうございました。

では、次に中村委員、よろしく申し上げます。

○中村委員 まず、条例骨子案の一番最初に書いてあります制定理由ですけれども、この部分が条例の前文につながっていくのであらうと思っております。この条例はいじめ対策等検証専門家会議やいじめ問題等対策調査特別委員会の議論を踏まえて制定されていくわけですけれども、最終的には子どものためのものになってもらいたい、この条例があることで子どもが救われる部分があるとよいと思っております。そうしたことも踏まえて、子どもたち自身や、例えば命の大切さ、そして、いじめは決して許されないということ、また、市民一人一人が見守るべきなんだということ、条例をつくることで子どもたちにこんなによい影響があるんだというところを重点的にうたってほしいと思っております。

そして、次にいじめ防止基本方針は条例に基づき再作成されると思いますが、できれば条例とセットに出されるとわかりやすいと思います。条例だけ出してしまうと基本方針はまだということになると、見る人も「ここはどうなっているのか」と疑問も湧くと思います。

特に市立学校のいじめ防止基本方針は、その内容についても学校、それから児童生徒、PTA、保護者、そして、町内会などの地域の方々の意見を十分に反映させるべきだ

と思っております。児童生徒や保護者や地域がこういったことを話し合うことで、それぞれの人がより自分の身近に思うことができるのではないかと思います。

そして、条例の特徴についてですが、とてもわかりやすく書かれているものなので、できれば例えば制定理由や理念の中のどこかにこういったものが入ってくるといいのかなと思いました。

この条例を実効性のあるものにするためにはまだまだ議論が足りないと思っております。そして、条例ができて市民一人一人に伝わらないと全く意味のないものになってしまうので、この条例を周知徹底していくこと、その方法もとても重要なことではないかと思っております。

以上です。

○郡市長 ありがとうございます。条例案の作成にあわせていじめ防止基本方針についても進めてまいりたいと思っております。

いずれにせよ市民の皆様と一緒に作り上げていくという姿勢を大切にしていきたいと思います。

では、加藤委員、よろしくお願いいたします。

○加藤委員 今回この骨子を読ませていただいただけでは、今後つくられる条例がいじめ防止に関する法体系全体の中でどう位置づくのかというところがなかなかわかりにくかったです。

国の法律があり、そして、基本方針がある中で、その間に新しく当てはめようとするので、当然上下の整合、または整理が必要になるだろうという意味です。

今後、最終形に向けて整理していくときには、国のいじめ防止対策推進法や防止等のための基本的な方針との関係や、いじめ防止のための仙台市の基本方針あるいは学校の基本方針との関係を含めて、十分に考慮してほしい、全体としてどうあるのかということがわかるようであってほしいと思っております。

最終的には憲法を含め、あるいは大事な子どもの権利条約、こうしたものが大もとの理念にあって、そして国があり、仙台市があり、学校の法規があるという、一体となって総合的にいじめ防止を目指すというイメージが確立されてほしいですし、それが市民に十分にわかるようであってほしいという気持ちがあります。

もう1つは、国の基本方針の中には、被害児童を徹底して守り通すという非常に強い言葉が繰り返し述べられておりました。国や自治体、学校の責務を確認し、その上で

保護者と地域は協力を仰ぐという関係、そういう骨格でつくられておりました。

これに対して今回の骨子案はどうしても、各方面に声かけをしているという印象が強く残ってしまいました。過去の痛ましい事態を踏まえた仙台市としては何よりもまず、子どもたちを徹底して守り通すという、古い言葉かもしれませんが、子どもたちの健全育成を徹底して守り通すのだという覚悟を中心軸に据えていただきたいという思いがあります。

以上です。

○郡市長 ありがとうございます。

いじめ防止対策推進法を踏まえて本市が独自にこんなことを重点的に取り組みたいという項目を盛り込んで、法律と条例が相まっていじめの防止に取り組むという位置づけであると思っています。

ご指摘のように国、それから仙台市が一体となって進めていくものでございまして、法律での規定の部分と条例での独自の部分というものの関係性については、やはりもう少しわかりやすく説明を重ねていかないといけないと感じたところでございます。

それから、被害児童を徹底的に守っていくという姿勢ですが、これはもう法律の根幹であって、私も同じ考えであります。その上で大人の行為ですとか地域ぐるみの見守りなど、独自の項目を加えて総合的にやっていきたいという考えでいるわけでございますので、なお今ご指摘を受けた点につきましては着実に伝わっていくように取り組んでまいりたいと思います。

それでは、花輪委員、よろしくお願ひいたします。

○花輪委員 私もこういう条例を制定するという事は仙台市の向かうべき方向だろうと考え、賛成いたします。

制定に当たりまして、3点お話しさせていただきます。

1点目は、複数の委員からもご指摘がありましたが、条例制定の意義について丁寧に情報発信すべきであろうと考えます。いじめ防止等に関する現在の本市の枠組みというのは、平成25年に国が定めましたいじめ防止対策推進法、この施行を受けまして翌年の平成26年、仙台市いじめ防止基本方針ができております。

現在いろいろな施策が行われておりますが、今回の条例制定によって具体的にどのように施策及び施策の実行が変わっていくのか、どういうメリットがあるのか、これを十分に説明することが必要ではないかと思ひます。また、条例により今までは努力目

標だった点が義務化されるということもありますので、今まで以上にいろいろな施策が迅速かつ有効に発揮するものと思います。そういう点を丁寧に説明していくとよいのではないかと思います。

2つ目は、つくろうとしている条例は本市の第2期仙台市教育振興基本計画と両輪になるものであるという点でお話しさせていただきます。

本市は平成29年1月、向こう5年間の第2期基本計画を策定しております。その計画の重要な点は、いじめ問題を教訓とした施策を取り入れているという点です。とりわけ基本的方向の1、学校教育で心豊かでたくましい子どもを育てる、とうたっており、そのミッション1の豊かな心の育成の中に、いじめ防止、自死予防、不登校対策の推進など、また、互いを理解し思いやる心を育む取り組みの推進をうたっています。

さらに、基本的方向3の地域・家庭「ともに子どもを育て、豊かな学びをつくる」という項目では、ミッション1の地域とともに歩む学校づくりの推進の中に、地域・家庭と連携した学校における課題の解決をうたっています。これはまさにいじめはしない、させない、許さない、そのような教育の実現を目指したものと言えます。

今回の条例の特徴として挙げられている特徴の1と3は、まさに今述べました項目に対応いたします。今回策定する条例はこのような本市の教育理念そのものを受けたものとしてあるのだと思います。すなわちいじめ防止条例とこの教育振興基本計画は施策の両輪として位置づけられると思います。

3点目として、前文、目的、それから、基本理念については、特に仙台カラーを出すようにしたほうがいいのではないのでしょうか。本市がいじめ問題を背景とした自死事案が発生したことを踏まえて、とりわけ前文、目的、基本理念には仙台ならではのカラーを前面に出した丁寧な書きぶりが望ましいのではないかと思います。

現在、案として出されていますのはいじめ防止対策推進法に掲げる3点にさらに何点かを加えることで仙台カラーを出すという方向に行っていると思います。それは一つ一つ重要だと思いますので、よりブラッシュアップして入れていけばよいのではないかと思います。

最後に、今回定めようとしている条例がこれから大いに議論いたしまして、後に続くほかの自治体のお手本となるようなものになってほしいと願っております。

以上です。

○郡市長 ありがとうございます。

条例の基本的な考え方を記載する部分につきましては、いただきましたご意見も参考にしながら作業を進めてまいりたいと思います。

それから、ご指摘のあった教育振興基本計画でございますけれども、これは教育全般について網羅的に記載をしているものと承知をしております。その中にいじめ防止対策もさまざま盛り込まれているところでございまして、とりわけこの計画では基本的方向の1番目に心豊かでたくましい子どもを育てるという柱が掲げられております。条例への記載は検討事項とさせていただきたいと思っておりますけれども、引き続きこの教育振興基本計画も踏まえた上で教育委員会におきましてさまざまな事業が推進されていくものと認識をしているところでございます。ありがとうございました。

続いて、齋藤委員、よろしくお願いたします。

○齋藤委員 条例の形や方法、案につきましては委員の皆様がご指摘くださいましたので、私は拝見して思ったことを述べさせていただきたいと思っております。

いじめをなくしていこうと誓う仙台市全体だからこそ、子ども自体を含める市民総ぐるみでうねりを起こす条例として制定する必要があると思っております。そして、一番大事なこととして、子どもたちが心も体も豊かに成長できる生活や学校を実現すること、それが本質的な手だてであり、楽しく豊かな学校、そして魅力的な教育そのものを充実させることこそ、いじめをなくす根本であるという教育の本質に触れるべきだと私は思いました。

その学校教育や生活を充実させるためには、地域も保護者も社会が一丸となって子どもたちの未来を見守る姿勢が大切です。純粋な子どもたちの前で大人たちの曲がった言動がともするといじめの根源になるという現実を見直し、改めて思いやりと信頼の姿を社会全体で示すべきです。

そして、学校は学ぶ喜びを育み、個性を持った一人一人が等しく大切にされ、互いに夢や希望を語り合い、教師の人間性に深く接し、友とエネルギーを分かち合う場であります。だからこそ心の豊かな教師の力が重要であり、子どもとともに学ぶ教師、そして子どもに寄り添い子どもから学ぼうとする教師は、子どもとの信頼関係が十分構築されます。それゆえ、理想を目指し日々努力する学校や教師を社会全体で応援することが大切です。

同時に、社会全体は子どもたちの学ぶ場であるという認識を深め、地域社会と触れ合うことで命の尊さや自己有用感を実感し、人を思いやる社会からいじめは起きないこ

とをも学ぶと思います。

だからこそ社会総ぐるみで、市も教育委員会も地域も学校も家庭も、そして企業も、それぞれの立場で役割を認識し合い協力し合うことが重要である、という観点を協調すべきだと思いました。

以上です。

○郡市長 ありがとうございます。

私といたしましても、市民総ぐるみでいじめの防止に取り組んでいくという気持ちがあることがとても重要だろうと思っておりまして、そういう意味におきましても条例の制定や制定に向けた取り組みが、皆さんにご意見を伺っていくことも含めてとても重要になってくると私自身思っているところです。今、齋藤委員がおっしゃった条例制定の効果について、改めて私の胸にしっかりと刻ませていただきたいと思えます。

そして、全ての子どもたちが楽しく学べる学校づくりが重要だということ、齋藤委員はいつもおっしゃられています、そのような学校になるように社会の目、地域の目というものもしっかりとつくっていかねばならないという思いでございます。

今後、今いただきましたご意見を参考にして取り組んでまいりたいと思えます。ありがとうございます。

ただいまお一人お一人からご意見を頂戴いたしました。この条例の制定に当たりましては、今申し上げましたとおり社会全体で一緒になっていじめの防止に取り組んでいくという気持ちを市民の皆様に伝えられるようなものにしないでほしいと思っております。

まだまだ条例の総括的な部分の考え方についてもいろいろとご意見があるかと思えます。また、資料4ページ以降の骨子案に記載のある各論の部分についてもいろいろご意見がおりではないかと思っております、あらためて皆様のお考えなどをお聞かせいただければと思えます。

それでは、中村委員からお話を聞かせていただきます。

○中村委員 私は保護者という立場から、8ページのいじめ防止・早期発見の保護者について触れたいと思えます。ここには、保護者が行うべき努めについてうたわれており、保護者としては当然のことというものもあります。

その中の一番最後にある、児童生徒を地域の行事に積極的に参加させることについて

は、確かに地域の方々と交流することはとてもよいことで、その交流の中で学ぶ部分もたくさんありますので、できるだけそうした方向に考えるべきだと思っております。

しかし、努力規定とはなっていますが、例えばここに夏祭りや地域清掃などの実際の行事名が挙げられ、条例という形でこの中に盛り込まれると、とても強制的で義務的な印象を与えるのではないかと思います。全ての子どもたちが同じ条件で地域行事に参加できるとは考えにくいです。子どもを参加させたいけれどもできないという事情がもしあったとしても、それは他人には理解されにくく、例えばそこで余計な軋轢が生まれてしまったり、追い込んでしまったりということで、今度は大人のいじめにつながることもあると思います。

努力規定の位置づけについて人によって解釈が違ってしまうため、どこまで、どのようにこれを担保するのかがとても難しいものになるのではないかと思います。現状でも子ども会などで子どもが参加ができないこともあるでしょうし、学年が上がれば当然塾や部活、そして習い事などでますます難しいことが出てきます。

また、親の参加の機会もあると思いますが、親も子どもがちょうど小学校、中学校などだと働き盛りの年齢で休みをとりづらいということもあると思います。

そうした観点から、地域や保護者だけでなく、会社などの社会をも巻き込むものになっていくということに留意しなければならないと思います。一般的に条例というと違反すると罰せられるというようなイメージがあることから、努力規定のあり方、そして担保の仕方を十分に人々に理解してもらうための手だてをしっかりと構築していかなければならないのではないかと思います。

以上です。

○郡市長 ありがとうございます。

子どもたちが学校、教育現場だけでなく、地域の中で一定程度の役割を担って、そして、その役割を果たした後の自己有用感を育むことも重要だという気持ちでここを加えさせていただいたものでありますが、ご指摘のようにそれぞれ家庭の事情も違ってくるのもありましよう。

強制的にはではないのですが、そのように受け取られるという懸念もご指摘いただきました。十分に配慮しながら条例案の策定作業を進めてまいりたいと思います。ありがとうございました。

では、吉田委員、お願いします。

○吉田委員 では、各論について3点申し上げたいと思います。

1つ目は、7のいじめ防止・早期発見という小見出しについて、このいじめ防止の項目と早期発見の項目をしっかりと分けるべきではないかと考えます。

全体構成にも影響してしまうわけですが、防止と事後対応とは質が異なると思うわけでございます。列記することで、人の集団の中ではいじめは起こるものという認識を意識のどこかに内在させてしまう危険性があるのではないかなと思ひ、私の考えとしては分けるべきではないかと思っております。

2つ目は、12ページの10関係機関との連携の中に国・県・私立学校児童生徒の扱いがございます。市立学校以外に通っている子どもも多くは市民であるという認識を持たなければならないと思っております。

確かに県立学校であれば県の行政範囲、私立学校も私学法で県も関わってきますが、子どもたちが市の公の機関に相談した場合に、単にそれぞれのいじめを所管する機関に情報を提供するだけでなく、協力を惜しまないという市としての姿勢を示していくべきかなと強く感じました。

3つ目は、先ほども触れたことでございますが、大人の行動といじめに関してでございます。これは7の(2)に当たるところです。いわゆる教職員の体罰と不適切な指導に関してで、これはいじめとのかかわりだけでなく、決して許されるべきものではないと考えます。

ただ、不適切な指導は受け手の感じ方もありまして、どこまで適切か、どこからが不適切か、非常に悩ましいところがあると思っております。前回の総合教育会議のときも申し上げましたように、成長の過程には子どもたちは叱られる権利を持っているということもございます。

さらに、教育方法には正しい方法、間違った方法というものはないと思っております。その子どもに合っているか、合わないかということではないかと思っております。そのため、この子には優しい声がけがふさわしいのか、厳しい声がけがよいのかと、対象となる子どもと状況によって異なってきているということをも確認しなければならないと思っております。

そのようなことを考えますと、この不適切な指導の文言のかかわりで教職員が子どもの状況に合わせたなすべき指導が、子どもたちが威圧的、不快と感じずに受けとめられるような、その前堤となる教職員と子どもたちの環境づくりが必要になってくると

思うわけです。そうしますと、そのような良好な人間関係のあり方に努めることを何らかの形で表記できないものかと考えます。

次に、保護者の子どもへの対応のあり方について、7のいじめ防止・早期発見の保護者のところにございますが、もちろん虐待は言語道断だと思います。ただ、乱暴な言葉遣いは、いじめの発生に関係していないとは言えませんが、本当にこれだけでくくってよいのだろうかと考えてしまいます。もっと大人社会の全体のありようが影響しているところがあるのではないかと考えます。

今さまざまなハラスメントが報道されていますけれども、肝心なことは逆に大人そのものがそのような行為をしているということにも着目しなければならないと思っています。

昭和50年代に校内暴力がかなり全国規模で起こりました。後になって考えてみますと、そのときの社会状況が背景にあったということがわかります。もしかすると、今の社会の現象が子ども同士のいじめを誘引しているところがあるのではないかということをもまず大人自身が受けとめなければならないと考えます。

そのため、学校や家庭での大人の言動の影響、そして、学校、家庭、地域での対応だけという限られた空間に閉じ込めてしまうことを懸念してしまっているところがございます。

確かにいじめ防止対策推進法の中にも国の責務、それから地方公共団体の責務という文言がございますが、ここまで考えているかどうかは不明です。

そういたしますと、この条例についても大人の社会の現象をどのように反映すればよいのかということについて大切だと思いますが、ただ、反映するには難しいところもあることも事実だと思います。

以上です。

○郡市長 ありがとうございます。

まず、子どもたちと教師との信頼関係の構築というのは大変重要なことでありまして、これも今回条例を定めていく上でも重要な点だと認識をしております。

今ご指摘いただきました大人社会の問題ということについてのご指摘もございましたが、今後条例案の策定作業の参考とさせていただきたいと考えます。ありがとうございます。

では、次に齋藤委員をお願いします。

○齋藤委員 基本理念にもうたわれていますけれども、まず学校は全ての児童生徒にとっ

て楽しい学びの場であり、成長の場であるという教育の本質が第一であり、学校教育の充実こそがいじめの防止の根本であると考えております。

それから、10ページの8いじめへの対処と重なる部分にはなりますが、いじめの未然防止・早期発見では、校長を初めとする教職員全体で素早く行動対処し、家庭や地域は学校からの必要に応じいつでも動けるよう準備し、いじめを受けた子どもを決して孤独にさせないよう守ること、そして、学校も孤立しないよう社会全体で学校を見守ることも忘れてはならないと思います。

それと同時に、いじめを行ったとみられる子どもの心にも寄り添うことが大切です。その子どもを取り巻く周りは、いじめを行うに至った背景を丁寧に探り、それぞれの立場で要因を取り除いていく必要があると思います。

それから、10ページの7いじめの防止・早期発見（4）地域住民の部分を読ませていただいたときに、確かに地域住民が児童生徒に及ぼす力は大きいとは思いますが、実は児童生徒から地域住民もたくさんの力をいただいているということを忘れてはならないと思いました。

この解説の米印11にもあるように、地域のさまざまな世代の方たちと関わることから、自己肯定感や自己有用感、それから高齢の方と接することで命の大切さを感じることは多々あると思います。

それと同時に、地域の人たちは児童生徒と触れ合うことでエネルギーをもらったり、喜びを感じたり、それから助けてもらったりということもあります。そのことから児童生徒が自分の力も非常に大切に役立っているんだという気持ちを持つこと自体が、この自己肯定感や自己有用感につながることを重ねてここで述べさせていただきたいと思いました。

そして最後に、常に社会全体でいじめについて考えていく姿勢が重要であることを繰り返し申し上げたいと思います。

以上です。

○郡市長 齋藤委員、どうもありがとうございました。

全ての子どもたちが楽しいと思えるような学校づくりが、いじめの防止につながっているという考えが、お示しをさせていただきました骨子案の根底でございます。

これからも実際の条例案を作成するに当たっても強く意を用いてまいりたいと思います。

次に、加藤委員、いかがでしょうか。

○加藤委員 骨子案では、いじめの背景として、他者からのいじめ、大人による虐待や体罰、劣等感や自己否定、発達特性などが例として挙げられております。もちろんあくまでも例であり、たくさんの背景の1つだと思いますが、条例にどのように例に挙げるかということは社会的にインパクトの強い問題であり、そこだけが目について誤読が生じたり、誤解が生じるということもあるのではないかと思います。

まず子どもに影響を与える大人社会の暴力肯定の環境についての記述ですが、市では「大人による虐待や体罰」と焦点的に取り上げていきますが、これに対して国指針にどのように書かれていたかという、「パワハラ、セクハラ、メディアやインターネットも含めて他人の弱みを笑いものにしたり、異質な他者を差別したりという振る舞い」、これが大人の社会にあると書かれています。

もちろん虐待や体罰は許されることではないですし、非常に大きなリスク要因だとは思いますが、条例のスタートラインはまず大人社会のあり方であるということ、それも日常的に、また無自覚に、無神経に子どもに暴露している暴力的な振る舞いが我々の中にあるという認識を共有することが必要かと思いました。

もう1つ、条例では独自の項目として発達特性ということを取り上げています。これに対して国指針を振り返りますと、いじめが生まれる背景の注意としては学習の不振、人間関係、そして教職員の不適切な認識や言動、これをベースとしながらも、障害全般、つまり発達障害を含む障害がある児童生徒という文言になっております。

また、そのほかに外国につながる児童生徒、また、性同一性障害や性的志向、性自認に係る児童生徒、また東日本大震災で被災した児童生徒など、広く取り上げなければならない子どもたちがいることを指摘しており、それは小さな変化やサインに気づくためには発達特性だけではなく、学校として特に配慮の必要な子どもたちがたくさんいるということ、そして、その子どもたちにはそれらの特性を踏まえた適切な支援が必要だということがスタートラインになっているのではないかと思うところです。

条例を制定するに当たっても、その問題が何であれ、日常的に子どもたちの困難さに心を寄せていきたいという姿勢がひいてはいじめの防止になるということを書いていただきたいと思ったところです。

この2つの例から申し上げたいのは、いじめ重要案件や重要なリスクを強調していくという文言ですと、果たして定期アンケートの調査で1万5,000件が現れてくる

という、この訴え全体を反映できるのかどうかということがあります。

いじめは全ての児童生徒に関係しており、社会全体の課題だという文言とつなげて、我々が自分のこととして考えていくためには、そうした土壌になる問題性の捉え方が必要ではないかと思い、もう少し慎重に進めたいと思ったところでした。

○郡市長 ありがとうございます。

子どもたちのさまざまな困難さに日常的に目を向けていく、そして組織的に対応していくことが重要であるというご指摘をいただきました。

法律に加えた独自の部分というものが目立ってしまっておりますが、子どもたちのさまざまな困難に目を向けていかななくてはいけないという思いは同じでございます。

それから、多くの市民の方々に理解をいただいて協力をしていただくために、いじめが全ての子どもたちに関係する問題であり、社会全体の課題であるという共通認識が重要だというご指摘もいただきました。まさにそのとおりだと思います。

策定に向けて今いただきましたご意見、意識の醸成ということも図りながら努めてまいりたいと思います。

また、今加藤委員のお話の中には先ほどの吉田委員からもご指摘のあった大人社会の日常ということについても重なる部分があると受けとめさせていただきました。ありがとうございます。

では、花輪委員、いかがでしょうか。

○花輪委員 3点お話ししたいと思いますが、条文そのものではなくその前の骨子案を基にお話しいたしますので、具体的ではなく抽象的になってしまうことをお許しく下さい。

また、これを機会に他の自治体の条例なども少し見てみましたので、それとの比較で少し意見を述べさせていただきます。

1つは、条例条文は可能な限り簡潔にしたほうがいいのではないかと感じました。他の自治体では、条数の数では十幾つから三十幾つまであって、とてもたてつけが自由であり、その市の考え方を反映していると思います。また、一つ一つの条例の中に枝文がたくさんあるものもあり、微に入り細に入り書かれているような条例もあったと思います。私自身は観点がしっかりその中に盛り込まれていれば、一つ一つのことを微に入り細に入り述べる必要はないのではないかと思います。

具体的に申し上げますと、ある自治体の条例ではどういう専門委員会を置き、その委

員の任期何年で、欠けたときにはどうするなど、非常に細かく書かれてあります。そうしたことは、この条例から外して別途定めるという文言でいいのではないかということ。

この条例は自治体の考え方を反映できるようになっておりますので、本市としてはできるだけ本質的なことが条例に書かれてあって、細かいところは基本方針あるいは別の規程に記載したほうがいいのではないかと思います。

現在の基本方針を読みますと非常に詳しく書いてあります。恐らく見直されるべき基本方針もそのようになっていくのだろうと思いますが、詳しくは基本方針に定めることでよろしいのではないかと思います。

2点目は、いじめの未然防止といじめの早期発見のための施策に重点が置かれるべきではないかということです。これは里村委員、吉田委員からもご指摘があり、吉田委員からはそれらを分けるべきではないかという意見がありましたが、私もお指摘のように一歩進んでそのようにしてはどうかと思います。

3点目は、今回の骨子案には、財政上の措置については一言も触れられておりません。これは余りにも当たり前過ぎて書かれていなかったと思いますが、必要な施策を講ずるための財政上の措置はこれを努めるということもどこかに入れておいていただければと思います。

以上3点です。

○郡市長 ありがとうございます。各地域の条例もいろいろ読み込んでいただきご指摘をいただきました。

条例の条文として盛り込むべきものと指針として書き込むべきものについて、今後の作業に当たってはいただいたご意見を参考にしながら取り組ませていただきたいと思います。

それから、財政上の措置につきましては、いじめ防止対策推進法で規定がありますので、今仙台市が考えている条例での規定は考えてはいないところであります。いじめ防止に必要な予算をしっかりと確保していかなくてはいけないということは重要なことであり、今後、総合教育会議の場でも委員の皆様と協議させていただきますので、よろしく願いいたします。ありがとうございます。

では、里村委員、よろしく願いします。

○里村委員 まず最初に、これからつくる市の条例と市の基本方針については上位、下位

の関係にあることだと思いますが、国の法律と市の条例は上位関係にはないということをもう1回チェックしてほしいと思います。

国の法律を読んでもらうとわかりますが、非常に狭い範囲の議員立法だったと思います。ですから、法律の構成としてはそのときの大事さを重点に置いており、全体感としてはやや歪んだところがあるわけです。

我々がつくろうとしている市の条例がカバーしている範囲は、皆さんのご意見にもありましたけれども、社会や地域をカバーしていると思っておりますが、国の法律はそこまでカバーはしていないと思います。

したがって、国の法律の下位規定として仙台市の条例という位置づけではなくていいと思っています。範囲がその上位、下位を比較するものにならないわけです。その点を一度整理してみしてほしいというのが1点です。

2点目は、条例という言葉が一般市民に与える罰則規定的な性格がありますので、これは極力排除する工夫をしてほしいということです。罰則規定のために条例をつくるわけではないと思います。そのため、間違った印象を与えないように、どうしても罰則規定的な記載が避けられない部分もあるとすれば、それをカバーする方法について、知恵を出せばよいと思います。

もう1つ検討すべきは、努力規定を条例に入れるのかということがあります。私は入れる必要はないのではないかと思います。努力規定は当然ながらしなければいけないと市民が受けとめますので、そうするとやらないとだめだという罰則規定につながりやすいと思います。

私の意見は、条例に罰則規定と努力規定を本当に入れるのかということです。もっと入れなければいけない大事なことがあるのではないかと思います。それが検討に当たって取り組んでほしいことです。

また、いじめ防止については、学校や保護者、児童生徒だけではなくて地域社会も含めて、市民総ぐるみでやっていかなければいけないと思います。

ここで考えなければいけないのは、条例などを読んだ教職員の方が非常に孤立した気持ちにならないようにしてほしいということです。注意事項としては、教職員を孤立させることのないよう、いじめ防止を含めて、みんなと一緒に防止するんだというモチベーションが上がるような条例にしてほしいということです。

また、仙台市の条例を読んだときに教職員のお一人お一人が改めて教師という自分の

職業に誇りを持つ、そういうきっかけにしてほしいです。前向きに自分の選んだ教育という仕事に誇りを改めて持てるようにしてほしいと思いますし、学生が読んだら「よし、教師になるぞ」と思えるような、教師志望がふえるような条例にしてほしいと思います。

そのため、いずれ条例が出てくるとと思いますが、私はこれを読んだ学生が教師になりたいと思うかでチェックしたいと思います。これを読んだ先生方が孤立感がなく、教師という職業を選んで自分はよかったと、これからも非常に多忙化で難しいけれども頑張ると、そういうものでないといけないと思います。その点で欠けていたら私は意見を言い続けたいと思っています。

それからもう1つ、市の基本方針があって、その下に市立学校の基本方針がありますが、校長先生を中心に自分の学校それぞれに市立学校の基本方針をつくってもらっているわけです。それは地域の特徴を折り込んでいただくことになっていると思いますが、大変形式的な作業になっていると思います。

ですから、市の条例や見直した基本方針を周知する際に、自分たちの学校の基本方針についても議論をしたり周知をするよう、同時に機会を設けるなど工夫をしてみてもどうかという提案です。私のほうは以上です。

○郡市長 ありがとうございます。たくさんご指摘をいただきました。

罰則を科して強制力を持たせるという考え方もあるでしょうが、この条例ではご意見のように地域社会全体でいじめの防止に向けて取り組みを進めていくということが主眼でございまして、ちゃんとそのようなところが伝わるように制定させていただきたいと思います。

それから、教職員を目指す学生が増えるような、あるいは教職員が誇りを持つきっかけになるような条例にしてほしいというご意見がありました。どのようなことを書き込むとそうなるのか、私は今すぐ思い描くことは難しいですが、事務局ともいろいろ相談をさせていただきたいと思います。

また、学校現場も大変忙しい中で、負担が増えないようしっかりと対応できるようなものにしてまいりたいと思います。ありがとうございます。

最後に、教育長からお話をさせていただきたいと思います。

○佐々木教育長 ただいま教育委員の皆様からご意見をいただいたところでございまして、いじめ対策、いじめ対応については教育委員会、学校はもとより、保護者や地域

と連携して現在も取り組んでいるところでございます。

条例については、こうしたいじめ対策を市長部局、教育委員会、そして児童生徒、保護者、地域、さまざまな方々が関わって社会全体として一丸となって取り組んでいくという本市の姿勢を明確にするという大切な意味があると思っています。こういった一体的な一丸となった取り組みにより、本市のいじめ対策がより進展する、前進するという効果も考えているところでございます。

現在、条例骨子案に対するパブリックコメントが実施され、市民の皆様からさまざまご意見を頂戴しているところでございますが、加えて児童生徒が中心の対策でございますし、また、PTAや地域の方々がさまざま関わっていることから、こうしたところからは重点的にご意見を頂戴する場面を私どもも作っていきたいと思っています。

こうした取り組みが市民協働によるものにつながりますし、条例への理解促進あるいはいじめ防止にも当然つながるものと考えております。

教育委員の皆様方からはいじめの未然防止に重点を置くべき、あるいは児童生徒を中心に考えるべき、地域ぐるみで一体となって考えるべきという大変貴重なご意見がございました。条例化に当たりましては、いじめ防止の基本的な部分を私どもも確保しつつ、骨子案の中で述べております特徴の部分あるいは個別の取り組みといった仙台市の独自性をいかに出していくか、こういったことについて表現方法なども含めまして私としてもしっかりと検討してまいりたいと思います。

また、ご意見の中でこの条例が学校現場や地域にとって負担にならないように配慮が必要だというご意見もございました。この点につきましては、今もさまざま学校と地域の連携の会議体など取り組みがございまして、そういった場も活用しながら学校の基本方針の策定や具体の取り組み、これをさらにブラッシュアップして進めていきたいと思っています。双方の負担増にならず情報共有される、そういった仕組みをしっかりと構築していきたいと思っています。

それから、学校現場、特に教職員の負担増のお話あるいは萎縮といったお話もございました。先生方が子どもを指導する際に、その意図、気持ちが児童生徒に十分に伝わるということが大事でございます。そのために場面に応じた適切な指導、そういったことに心がけていただくよう、私ども教育委員会としてもしっかりと指導してまいりたいと思います。

萎縮することなく指導すべきことはきちんと指導するということはやはり大事である

と思います。学校現場の負担増にならないような具体の取り組みについても私どももさまざま工夫を凝らしてまいりたいと思います。

本日いただいた意見、また市長のお考えも踏まえまして、私としても今後条例の策定あるいは市の基本方針あるいは学校の基本方針の策定、これにしっかりと取り組んでまいりたいと思います。

以上でございます。

○郡市長 ありがとうございます。

今、教育長から意見を述べていただきましたが、今日は各教育委員の皆様からも大変良いご指摘やご意見を頂戴したと思っております。

ただ、本質のところではこの条例を策定することについて皆様も熱いお気持ちをお持ちになっておいでであるということ、大変力強く感じることができました。なお、よりよいものにするためにまたさまざまご意見を伺わせていただきながら取り組みを進めてまいりたいと思います。

子どもたちをいじめから守るために社会全体で守っていくという環境の実現に向けて頑張ってまいりますので、引き続きよろしくお願い申し上げます。

3 その他

○郡市長 それでは、次第の3、その他ということで、事務局から連絡事項等をあればお願いいたします。

○事務局 次回の会議につきましては、調整を行いました上で改めてご連絡をいたしますので、よろしくお願い申し上げます。

4 閉 会

○郡市長 それでは、以上をもちまして今年度第2回の総合教育会議を終了させていただきます。教育委員の皆様方、本当にお疲れさまでございました。どうもありがとうございました。